第 62 卷 第 6 期 北京大学学报(哲学社会科学版) Vol. 62, No. 6
2025 年 11 月 Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences) Nov. 2025

# 美国外大陆架主张的国际法效力辨析

廖 雪 霞
(北京大学 法学院, 北京 100871)

**摘　要:** 美国 2023 年底提出的 200 海里以外大陆架主张以及 2025 年特朗普总统签署的《释放美国海底关键矿产和资源行政令》是美国减少对部分关键矿产进口依赖的长期战略组成。虽然美国是大陆架法律制度产生和发展的重要参与者,但《联合国海洋法公约》对外大陆架制度的革新使外大陆架界限的效力受公约程序性规范的制约。美国作为非缔约国,其依据习惯国际法提出的外大陆架主张难以在国际法上产生对抗其他公约缔约国的效力。同时,美国的外大陆架主张构成对《联合国海洋法公约》的选择性适用,破坏了外大陆架制度内部的相互依赖结构,也背离了现代国际海洋秩序所蕴含的多边主义精神。

**关键词:** 外大陆架;美国《执行摘要》;《海洋法公约》;“一揽子协议”

**中图分类号:**DF93　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2025)06-0139-11

## 一、背景与问题

2023 年 12 月 19 日,美国国务院公布了《执行摘要》,主张距美国海岸 200 海里以外的大陆架(以下称为“外大陆架主张”)。美国外大陆架主张涉及北冰洋地区、大西洋地区、白令海地区、墨西哥湾等 7 个海洋区域,总面积约一百万平方千米。① 此后,美国总统特朗普又于 2025 年 4 月 24 日签署《释放美国海底关键矿产和资源行政令》(以下简称“《美国海底关键矿产行政令》”),要求美国行政机关加快并加强在美国外大陆架内的关键矿产资源的开发。②这些发展表明外大陆架开发是美国减少对部分关键矿产进口依赖的长期战略组成。③

然而,美国并非 1982 年《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)的缔约国。《执行摘要》指出,《海洋法公约》中有关大陆架外部界限的相关条款反映了习惯国际法,美国根据这些条款确立了其外大陆架界限。此举引发了部分国家的反对。例如,中国外交部发言人称,200 海里以外大陆架定界规则源自《海洋法公约》而非习惯国际法,美国无权依据公约主张外大陆架,也无权通过大陆架界限委员会审议其外大陆架界限。④

---

**收稿日期:**2025-04-19
**作者简介:**廖雪霞,北京大学法学院助理教授。
**基金项目:**2024 年北京大学区域与国别研究学术基金“国际法实施的‘美国模式’:以美国与《联合国海洋法公约》的关系为切入点”。

① United States Department of State, *The Outer Limits of the Extended Continental Shelf of the United States of America: Executive Summary* (Washington, 2023) p. 7.

② Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources, Executive Order, 24 April 2025.

③ 据研究,在美国 2022 年公布的 50 种关键矿产清单中,美国对 15 种矿产的供应完全依赖于进口,另有 6 种矿产的供应超过 90% 依赖进口。James Kraska, *Strategic Minerals and the U. S Arctic Continental Shelf*, Ocean and Coastal Law Journal, Vol. 29(2), 2024, p. 255.

④ “2024 年 4 月 2 日外交部发言人汪文斌主持例行记者会”,外交部网站:https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/202404/t20240402_11274924.shtml.

这些争议关涉美国外大陆架主张在国际法上的效力问题。所谓“效力问题”,具体可界定为以下三个相互联系的问题:第一,美国作为《海洋法公约》的非缔约国,是否依据习惯国际法享有外大陆架权利? 第二,美国能否依据《海洋法公约》关于大陆架外部界限划定的实质性条款确立外大陆架的范围,且这一主张在美国尚未履行相关程序性规范之前,是否产生对抗公约缔约国的效力(opposability)? 第三,美国外大陆架主张产生国际法上效力的正当性基础何在?

本文将从国际法规范的视角和现代国际海洋秩序的视角回答上述问题。从国际法的视角看,基于国际法渊源的一般原则,条约与习惯国际法并行不悖,可同时调整同一事项。按照国际法院在 1986 年“尼加拉瓜案”中的经典表述:“即使条约规范与习惯规范具有完全相同的内容,也不能认为条约机制的运作必然使习惯规范丧失其独立适用性。”①然而,美国外大陆架主张在国际法上的效力问题更为复杂,原因在于外大陆架制度具有特殊性。一方面,大陆架制度的起源与发展经历了自习惯国际法到条约法的渊源转变。自 1945 年美国《杜鲁门宣言》公布以来,大陆架权利首先以习惯国际法为渊源,而后才成为多边条约调整的对象。另一方面,《海洋法公约》深刻变革了外大陆架制度。《海洋法公约》第 76 条规定了划定大陆架外部界限的实质性条款和程序性条款,前者大量借鉴了海底地貌与地质科学元素,而后者要求沿海国向大陆架界限委员会这一专家机构提交大陆架划界案。并且,依据第 76 条第 8 款,只有在大陆架界限委员会建议基础上划定的大陆架外部界限,才具有“确定性和拘束力(final and binding)”。因此,美国外大陆架主张的效力问题,本质上是在《海洋法公约》革新了外大陆架制度后,非缔约国的外大陆架主张与界限产生对抗其他公约缔约国效力的来源问题,这一问题需要从条约和习惯国际法的双重维度予以考察。

而从现代国际海洋秩序的视角看,《海洋法公约》构成了现代国际海洋秩序的基石,也是多边主义在国际海洋法领域中的集中体现。《海洋法公约》的“一揽子协议(package-deal)”性质决定了现代国际海洋秩序中权利与义务相互依存、制度与制度互为条件的基本特征。因此,还需要从现代国际海洋秩序的角度,进一步探讨美国外大陆架主张在国际法上产生效力的正当性基础。

在后续的讨论中,本文将首先追溯美国外大陆架主张的由来及其国内法和国际法依据。其次,本文将在条约法和习惯国际法的双重维度下,逐一分析美国各项依据与论证的国际法基础。最后,本文将从现代国际海洋秩序的角度,讨论美国外大陆架主张对《海洋法公约》“一揽子协议”精神的挑战和选择性适用公约的问题。

## 二、美国外大陆架主张的由来与依据

大陆架制度的国际法渊源经历了从习惯国际法到条约法的转变,而 1958 年《大陆架公约》确立的大陆架法律制度又被《海洋法公约》所更新和取代。美国是这一国际造法过程的重要参与者,其外大陆架主张的形成与提出也与这一过程密不可分。

### (一)美国实践及其对大陆架制度的塑造

1945 年美国总统杜鲁门公布《美国关于大陆架底土和海床自然资源的政策》(通称《杜鲁门宣言》),提出对位于公海之下但毗连于美国海岸的大陆架底土和海床的自然资源享有专属管辖和控制权。② 此后,大量国家也纷纷提出对大陆架及其资源的主张,反映了大陆架权利获得国家实践的普遍接受。1950 年起,国际法委员会开始编纂和发展大陆架制度,其提交的约文草案成为 1958 年第一次联合国海洋法会议的缔约基础。1958 年《大陆架公约》第 1 条规定沿海国大陆架的范围或以 200 米等深线

---

① *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* [1986] ICJ Rep 14, p. 94.

② Policy of the United States with respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf, Proclamation 2667 of September 28, 1945.

为界限,或以“可开采性”为标准。公约第 2 条界定了大陆架权利的性质,即沿海国对大陆架行使主权权利,该主权权利具有专属性,且不以沿海国实际或观念上之占领或明文公告为条件。

因此,美国的大陆架主张和实践开启了大陆架权利成为习惯国际法的进程,并极大影响了 1958 年《大陆架公约》的内容。正如国际法院在“北海大陆架案”中指出的:“《杜鲁门宣言》很快就被视为有关[大陆架制度]的实在法起点,它所阐述的主要原理,即沿海国对其海岸外的大陆架拥有原始、自然和排他性(简言之,固有)的权利……现已反映在 1958 年《大陆架公约》第 2 条中”①。美国于 1958 年 4 月 29 日签署了《大陆架公约》,至今仍是该公约的缔约国。

然而,《大陆架公约》对大陆架的定义很快就过时了。原因在于,水下勘探开发技术的革新使沿海国可以在更深、更远的海底开发油气资源,远超 1958 年《大陆架公约》规定的 200 米等深线。1970 年联大通过第 2749 号决议,将国家管辖范围以外的深海海底内的矿产资源视为“人类共同继承财产”。一些发展中国家担忧,工业化国家基于《大陆架公约》“可开采性”标准提出的大陆架主张可能侵蚀“人类共同继承财产”的范围,因此应采用更为准确的大陆架外部界限标准。当时拉美国家和非洲国家提出的专属经济区概念影响力与日俱增,有国家提出应让专属经济区制度取代大陆架制度,或者让大陆架和专属经济区均以 200 海里为其外部界限。但是,部分宽大陆架国家则认为,根据《大陆架公约》和习惯国际法,沿海国已经享有对于 200 海里以外大陆架的权利,这一权利不应被专属经济区概念所限制。②

第三次联合国海洋法会议对大陆架制度的革新是上述观点斗争与妥协的产物。美国在谈判过程中的参与也深刻影响了外大陆架制度的最终内容。1973 年,美国调整海洋政策,对大陆架的定义由 200 米等深线转为 200 海里宽度。③ 1974 年,美国又接受了专属经济区和大陆架享有共同的外部界限,并接受 200 海里以外大陆架依据自然延伸原则延伸至大陆边外部界限。④ 1975 年美国提出了关于大陆架制度的详细建议案,其中的多项内容奠定了《海洋法公约》第 76 条的基础。⑤ 美国对外大陆架制度的影响包括:第一,大陆架的定义。美国提出沿海国的大陆架“包括沿海国陆地领土自然延伸至大陆边外缘的领海以外的海底区域的海床和底土,或从测算领海宽度的基线量起二百海里的距离”。第二,大陆架的范围。美国认为法律大陆架的范围由陆架、陆坡和陆基的海床和底土构成,但不包括深海海底的岩石和底土。第三,大陆架外部界限的划定方式。美国建议案采纳了美国科学家赫里斯·赫德贝格提出的划定大陆架外部界限的方式,即大陆架外部界限应为从大陆坡脚开始起算的固定界限。⑥ 这一建议被《海洋法公约》第 76 条第 4 款采用,通常称为“赫德贝格公式”。第四,美国提议建立大陆架边界委员会(Continental Shelf Boundary Commission)来审查沿海国大陆架外部界限的准确范围,且沿海国据此划定的大陆架外部界限具有确定性和拘束力。这启发了最终纳入第 76 条第 8 款的大陆架界限委员会相关机制与程序。

可见,虽然美国未加入《海洋法公约》,但美国自 1945 年以来的实践深刻影响了大陆架法律制度的确立和演变,包括对《海洋法公约》第 76 条大陆架定义和大陆架外部界限实质性条款与程序性条款的塑造。基于美国实践与《海洋法公约》的关系,早在 1987 年美国政府就提出:“确认 1982 年《海洋法公

① *North Sea Continental Shelf* [1969] ICJ Rep 3, p. 33.

② Xuexia Liao, *The LOSC as a Package Deal and Its Implications for Determination of Customary International Law*, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 35(4), 2020, p. 730.

③ Ann Hollick, *U. S. Foreign Policy and the Law of the Sea* (Princeton University Press, 1981) p. 240.

④ Satya Nandan & Shabtai Rosenne, eds, *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982: *A Commentary*, *Volume II* (Brill, 1993), p. 847.

⑤ Satya Nandan & Shabtai Rosenne, eds, *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982: *A Commentary*, *Volume II* (Brill, 1993), pp. 848-849.

⑥ HD Hedberg, *Ocean Floor Boundaries*, Science, Vol. 204 (4389), 1979, p. 136.

约》第 76 条的外部界限规定反映了习惯国际法,美国在划定其大陆架界限和评估其他国家的大陆架主张时将使用这些规则。”①至 2023 年美国正式主张外大陆架,美国的这一立场是一贯的。

**(二)美国外大陆架主张的国内法与国际法依据**

为针对性地分析美国外大陆架主张在国际法上的效力,还需要明确美国所依据的规范与具体论证。

在国内法层面,美国关于大陆架权利的依据主要是 1953 年制定的《外大陆架法案》。该法案所称“外大陆架(outer continental shelf)”是指位于美国领海基线 3 海里以外的大陆架,而不是国际法意义上的 200 海里以外大陆架。这是因为 1953 年《外大陆架法案》的立法目的在于确立并划分美国联邦与各州对大陆架及其资源的权利。根据该法案,领海基线 3 海里以内的大陆架属于各州所有,而 3 海里外的外大陆架则由联邦政府享有并行使权利。该法案并未规定美国大陆架的外部界限,而是通过保留条款指出法案中的任何内容均不影响美国根据国际法对外大陆架拥有的主权权利和管辖权。② 因此,美国国内法以国际法上的大陆架外部界限为外大陆架界限依据。

在国际法层面,美国外大陆架主张的依据为习惯国际法。根据《执行摘要》以及美国“外大陆架计划(U.S. Extended Continental Shelf Project)”网站上的说明,美国外大陆架权利与范围的具体论证包括:第一,沿海国大陆架权利的法律渊源为习惯国际法,《海洋法公约》反映了习惯国际法规范;第二,大陆架权利是沿海国的固有权利,沿海国对大陆架的权利不取决于实际或观念的占领,也不需要明文公告;第三,《海洋法公约》第 76 条第 1 款至第 7 款关于外大陆架的实质性规范为习惯国际法,而第 76 条第 8 款的程序性规范不是习惯国际法规范,大陆架界限委员会是公约设立的专家机构,对于沿海国的大陆架外部界限提出建议,但并不决定或授予沿海国外大陆架权利。

在 2024 年召开的第 34 次《海洋法公约》缔约国大会上,作为观察员的美国代表提出,鉴于非缔约国能否向大陆架界限委员会提交划界案存在争议,美国将在其成为《海洋法公约》缔约国后再向委员会提交划界案。③ 这意味着,美国在加入《海洋法公约》之前不会履行第 76 条的程序性规范——这规避了非缔约国能否援用公约程序机制这一有争议性的问题。

因此,针对美国提出外大陆架的国际法依据及其论证,关键在于讨论在美国履行《海洋法公约》第 76 条程序性规范之前,其主张的外大陆架权利和范围是否产生对其他《海洋法公约》缔约国的对抗效力。这一问题既不是简单的非缔约国无权主张公约权利的问题,也不是简单的非缔约国依据习惯国际法享有与公约同样的权利问题。这是因为,虽然《海洋法公约》革新了外大陆架制度,但并未变更大陆架权利的固有性。但是,《海洋法公约》程序性规范又限定了大陆架外部界限产生效力的条件。要回答美国外大陆架主张的效力,必须将外大陆架制度置于条约与习惯国际法的双重维度下考察。

## 三、条约与习惯国际法维度下美国外大陆架主张的效力问题

针对美国提出外大陆架权利主张的依据与具体论证,本节将分析下列问题:首先,非《海洋法公约》缔约国能否依据大陆架权利的固有性主张外大陆架权利?其次,《海洋法公约》第 76 条中的实质性条款是否属于习惯国际法规范?最后,沿海国大陆架外部界限获得确定性与拘束力的来源是满足第 76 条的实质性规范还是程序性规范?

**(一)大陆架权利的固有性与非缔约国的权利主张**

美国论证其外大陆架主张的第一项依据是大陆架权利具有固有性,即沿海国依据其陆地主权取得

---

① Office of the Legal Advisor, *Cumulative Digest of United States Practice in International Law*, 1981 - 1988 (Washington, 1993), p. 1878.

② Outer Continental Shelf Lands Act, 43 U.S.C. § 1331.

③ Report of 34th Meeting of States Parties (New York, 10-14 June 2024), SPLOS/34/12, para. 63.

大陆架权利，而无须依据《海洋法公约》。对这一观点，应区分大陆架权利的固有性和确定大陆架权利范围的方式。沿海国尽管可依据大陆架权利的固有性主张大陆架权利，但这不意味着沿海国主张的大陆架权利范围自动产生国际法上的效力。

大陆架权利的固有性表明大陆架权利是存在于习惯国际法上的权利，大陆架权利的来源为国家主权，而非《海洋法公约》的授权。这是由"陆地支配海洋"原则决定的。与专属经济区需要沿海国通过宣告主张取得不同，每个沿海国只要其对海岸的主权确定，即可被视为享有大陆架权利。早在 1969 年"北海大陆架案"中，国际法院就承认了大陆架权利的固有性，即"沿海国对于构成其陆地领土自然延伸的大陆架区域所享有的权利，是由于其对陆地的主权而产生并自始存在的"。① 在 1978 年的"爱琴海大陆架案"中，国际法院进一步阐释了国家主权与大陆架权利之间的联系："从法律上讲，沿海国对大陆架的权利既附属于该国对毗连该大陆架的陆地领土的主权，也直接来源于这一领土主权。法院在'北海大陆架案'中强调陆地的'自然延伸'作为确定沿海国大陆架权利范围的依据，也清楚地表明了这一点。"②因此，非缔约国基于陆地主权可享有大陆架权利。2012 年国际法院审理的"陆地与海洋划界案"中，哥伦比亚并非《海洋法公约》缔约国，但国际法院适用习惯国际法确认了哥伦比亚的大陆架权利。③需要注意，无论是 200 海里以内还是以外大陆架，均具有固有性。

同时，大陆架权利的固有性也决定了大陆架权利的存在不取决于其外部界限的确立。在 2012 年"孟加拉湾划界案"中，国际海洋法法庭重申了这一规范："沿海国大陆架权利的存在只取决于其权利基础（basis of entitlement）存在，即沿海国对陆地领土的主权存在，而不取决于大陆架外部界限的确立。公约第 77 条第 3 款确认了大陆架权利的存在不取决于沿海国建立大陆架外部界限。"④也就是说，无论沿海国是否通过大陆架界限委员会建立了大陆架外部界限，都不影响其享有大陆架权利。国际海洋法法庭也据此在当事方尚未获得大陆架界限委员会建议的情况下，确认了两国大陆架权利的存在并划定了两国之间的海洋边界。

然而，以上分析受一项重要的限制。由于《海洋法公约》第 76 条关于外大陆架的实质性规范和程序性规范的复杂性，在沿海国尚未确立其 200 海里以外大陆架的外部界限之前，其大陆架权利的范围存在不确定性。虽然《海洋法公约》第 76 条第 1 款将外大陆架的范围定义为"扩展到大陆边外缘"，但第 76 条第 4 款至第 7 款的适用可能导致将大陆边的一部分排除出沿海国最终所能享有的大陆架范围之外。第 76 条实质性条款的适用表明，在沿海国明确大陆架外部界限之前，无法确认该国外大陆架权利的准确范围。⑤

根据以上分析，即使美国可依据习惯国际法享有大陆架权利，但在适用《海洋法公约》第 76 条明确其大陆架外部界限之前，其外大陆架权利的范围无法确定，这决定了美国外大陆架主张无法自动产生国际法上的效力。因此，美国不能仅依据大陆架权利的固有性就单方面地确定其外大陆架范围。

**（二）《海洋法公约》第 76 条实质性条款是否属于习惯国际法**

美国依据习惯国际法主张外大陆架权利的第二项论证是，《海洋法公约》第 76 条的实质性条款属于习惯国际法，美国可依据这些规范划定其外大陆架范围。基于对国家实践、司法实践和学术观点的考察，这些条款是否取得习惯国际法地位仍存在争议。

---

① *North Sea Continental Shelf* [1969] ICJ Rep 3, p. 22.

② *Aegean Sea Continental Shelf* [1978] ICJ Rep 3, p. 36.

③ *Territorial and Maritime Dispute* [2012] ICJ Rep 624, p. 666.

④ *Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal* [2012] ITLOS Rep 4, p. 107.

⑤ International Law Association, Report of Committee on Legal Issues of the Outer Continental Shelf (Berlin, 2004), p. 15.

判断第 76 条第 2 款至第 7 款是否属于习惯法,本质上是考察这些条款是否从条约法规范转化为习惯国际法规范,这是因为这些条款是《海洋法公约》新确立的规范。根据“北海大陆架案”,条约规范向习惯国际法转化需要满足几项条件:第一,条约规范本身必须具有规范创造性(norm-creating);第二,参加条约的国家具有广泛性和代表性,且包括利益受特别影响的国家;第三,在一定时间内,援引有关条约规范的国家实践,包括利益受特别影响的国家实践,应是广泛的和几乎统一的,而且这些国家实践伴随着对相关规范构成法律规则或法律义务的承认。①根据这些标准,有学者对《海洋法公约》的缔约国和非缔约国的国内立法、国家声明等材料做了详尽的实证研究。研究表明,大量国家在国内立法中采用了《海洋法公约》第 76 条第 1 款对大陆架的定义,但少有国家将第 76 条第 2 款至第 7 款的内容写入其国内立法。②除国内立法外,国家间海洋划界协议也是与外大陆架有关的实践组成部分。较为重要的是,英国与爱尔兰、委内瑞拉(非《海洋法公约》缔约国)与特立尼达和多巴哥在《海洋法公约》生效前就协议划定了 200 海里以外大陆架,而美国也与其周边邻国(包括俄罗斯、墨西哥和古巴)划定了 200 海里以外大陆架。③

然而,从国家实践的角度研究第 76 条第 2 款至第 7 款是否构成习惯国际法存在局限性。一方面,这些条款大量引入了海底地貌和地质概念,综合了科学性质与法律规范性质,而国内立法通常不会事无巨细地规定大陆架外部界限的确立。另一方面,由于《海洋法公约》拥有 170 个缔约国,已经包括世界上绝大多数国家。根据“北海大陆架案”中的观点,应将条约缔约国的实践视为执行条约规定的实践,这些实践对于评判条约规范是否产生习惯国际法的作用较为有限。④ 相应的,《海洋法公约》非缔约国数量的有限性又决定了难以在公约之外产生具有广泛性的国家实践。因此,即使包括美国在内的非缔约国与《海洋法公约》缔约国协议划定了 200 海里以外大陆架,也不能据此就认为这些实践证明了关于大陆架外部界限的实质性条款属于习惯国际法。这些划界协议仅能表明,与美国存在海洋权利重叠的国家承认美国享有 200 海里以外大陆架。

国际司法实践未就《海洋法公约》第 76 条第 2 款至第 7 款是否属于习惯国际法表态。国际法院在 2012 年“领土与海洋划界案”中指出:“《海洋法公约》第 76 条第 1 款对大陆架的定义属于习惯国际法。”⑤但是,法院并未进一步考察第 76 条其他条款是否属于习惯国际法。在“尼加拉瓜 200 海里以外大陆架划界问题案”中,这一问题成为法院裁判的关键问题之一。然而,由于最终国际法院认为无论尼加拉瓜是否享有 200 海里以外大陆架,该大陆架都不能侵入哥伦比亚 200 海里范围内,所以法院没有考察第 76 条第 2 款至第 7 款是否成为习惯国际法规范。⑥

国内外学者的观点也尚未统一。虽然在《海洋法公约》生效后的历史时期内,大部分学者都倾向于认为这些条款不具有习惯国际法的性质,但时间的推移和司法实践的发展也让学术观点有所更新。国际海洋法法庭在“孟加拉湾划界案”中解释第 76 条第 1 款“自然延伸”的含义时,指出:“自然延伸的含义与第 76 条第 1 款和第 4 款中的大陆边外缘的含义是紧密相连的。两者指代同一区域。”⑦同一年,国

---

① *North Sea Continental Shelf* [1969] ICJ Rep 3, pp. 41-43.

② Kevin Baumert, *The Outer Limits of the Continental Shelf Under Customary International Law*, American Journal of International Law, Vol. 111(4), 2017, pp. 838-842, 850-852.

③ Kevin Baumert, *The Outer Limits of the Continental Shelf Under Customary International Law*, American Journal of International Law, Vol. 111(4), 2017, p. 843.

④ *North Sea Continental Shelf* [1969] ICJ Rep 3, p. 43.

⑤ *Territorial and Maritime Dispute* [2012] ICJ Rep 624, p. 666.

⑥ *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond* 200 *Nautical Miles from the Nicaraguan Coast* [2023] ICJ Rep 413, p. 448.

⑦ *Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal* [2012] ITLOS Rep 4, p. 113.

际法院也宣告第 76 条第 1 款成为习惯国际法。笔者认为,由于第 76 条第 1 款将 200 海里以外大陆架定义为“扩展至大陆边外缘”,而第 76 条第 3 款至第 6 款的内容均为界定“大陆边外缘”的具体方法,这种条款之间的逻辑联系意味着,如果不将第 76 条第 3 款至第 6 款的内容视为习惯国际法,第 76 条第 1 款也因欠缺实质内容而无法执行。① 澳大利亚学者詹姆斯 · 克劳福德则认为,在公约以外并不存在、也难以产生界定 200 海里以外大陆架界限的替代性规范。②

综上所述,无论从国家实践、司法实践还是学术探讨的角度看,《海洋法公约》关于确定大陆架外部界限的实质性条款是否属于习惯法规范仍是国际法上未定的问题。

**(三)大陆架外部界限确定性与拘束力的来源**

美国外大陆架主张的最后一项论证是,美国依据《海洋法公约》第 76 条的实质性条款建立了大陆架外部界限。这一主张隐含的前提是,沿海国外大陆架权利及其界限的效力来源是与第 76 条实质性条款的相符性。然而,这一观点忽视了第 76 条程序性条款对沿海国大陆架外部界限的效力制约。

首先,从公约缔约历史来看,《海洋法公约》第 76 条第 8 款规定沿海国在大陆架界限委员会建议基础上(on the basis of)划定外部界限,意图在于限制沿海国适用第 76 条实质性条款的裁量权。1979 年,第三次联合国海洋法会议第八届大会上,苏联将委员会的建议与大陆架外部界限的效力联系起来:“委员会应就有关划定大陆架外部界限的事项向沿海国提出建议。这些建议被沿海国考虑后(taking into account)所划定的大陆架界限应是最终的和不可更改的。”③这一建议案经讨论后成为第 76 条草案关于大陆架定义的一部分,并纳入公约“非正式综合谈判文本”(Informal Composite Negotiating Text)第一次修订本之中。此后,1980 年的第九届大会上,一些国家主张将“被沿海国考虑”改为“在委员会建议基础上”,获得采纳,并被收入 1980 年“非正式综合谈判文本”第二次修订本之中,这一文本与《海洋法公约》第 76 条一致。1982 年第十一届大会上,英国提出将第 76 条第 8 款由“在委员会建议基础上”改回“被沿海国考虑”,未获通过。④ 第 76 条第 8 款文本措辞转变的缔约历史表明,沿海国在确立大陆架外部界限过程中的裁量权应受限制。虽然大陆架界限委员会的建议不具有约束力,但对大陆架外部界限的效力产生了实质性约束。

其次,大陆架界限委员会的职能决定了委员会审议沿海国大陆架划界案是大陆架外部界限产生效力的必要条件。本质上看,沿海国确立大陆架外部界限属于一项单方行为(unilateral act),与沿海国划定领海基线、确定领海或专属经济区等海域宽度的行为别无二致。但是,作为沿海国管辖海域的最外部界限,大陆架外部界限的宽度将对属于“人类共同继承财产”的深海海底区域产生直接影响。鉴于此,大陆架界限委员会设立的初衷在于避免沿海国提出过度的外大陆架主张侵蚀深海海底区域。国际法院在“尼加拉瓜 200 海里以外大陆架划界问题案”中指出,大陆架界限委员会设立的主要原因是依据《海洋法公约》第 76 条确定大陆架外部界限的复杂性。因此,委员会审议沿海国外大陆架的程序“确保了委员会行使其主要职能,即保障沿海国的大陆架不超出《海洋法公约》第 76 条第 4 款至第 6 款规定的界限,从而避免侵蚀构成‘人类共同继承财产’的区域及其资源。”⑤

---

① Xuexia Liao, *The Continental Shelf Delimitation Beyond* 200 *Nautical Miles*: *Towards A Common Approach to Maritime Boundary-Making* (CUP, 2021), pp. 93-94.

② James Crawford, *Change*, *Order*, *Chance*: *The Course of International Law* (Brill, 2013), p. 103.

③ Satya Nandan & Shabtai Rosenne, eds, *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982: *A Commentary*, *Volume II* (Brill, 1993), pp. 870-871.

④ Satya Nandan & Shabtai Rosenne, eds, *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982: *A Commentary*, *Volume II* (Brill, 1993), p. 873.

⑤ *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond* 200 *Nautical Miles from the Nicaraguan Coast* [2023] ICJ Rep 413, p. 445.

最后,国际司法实践确认,履行第 76 条第 8 款程序是沿海国大陆架外部界限产生对抗其他《海洋法公约》缔约国效力的条件。《海洋法公约》生效后,第 76 条第 8 款所称“确定性与拘束力”的解释长期存在争议,具体可分为三类观点:第一,沿海国自身在获得委员会建议并划定大陆架外部界限后不得再变更大陆架外部界限。第二,在第一类观点基础上,有部分学者认为“确定性与拘束力”还指对其他《海洋法公约》缔约国的对抗效力,即其他缔约国不得反对或不承认该外部界限。① 第三,仍是在第一类观点基础上,有部分学者认为“确定性与拘束力”指依据第 76 条确立的大陆架外部界限具有对世效力(erga omnes)。② 国际司法机构的态度介于第二和第三种观点之间。国际海洋法法庭认为:“[大陆架外部界限]对其他国家(other States)产生对抗效力取决于第 76 条的要求是否得到满足,尤其是沿海国是否遵循了向大陆架界限委员会提交划界案的义务以及大陆架界限委员会是否作出了建议。”③在这段司法说理中,国际海洋法法庭将“确定性和拘束力”等同于对其他国家的对抗效力,但并未明确所谓“其他国家”,是否包括《海洋法公约》缔约国以外的国家。而国际法院认为,依据第 76 条第 8 款程序确立的大陆架外部界限对《海洋法公约》缔约国产生确定性与拘束力。④即使只采取最保守的观点,也应认为履行第 76 条第 8 款是沿海国外大陆架产生对抗其他《海洋法公约》缔约国效力的条件。

总而言之,符合《海洋法公约》第 76 条的实质性条款仅为沿海国大陆架外部界限产生确定性与拘束力的充分条件;而履行第 76 条的程序性条款是大陆架外部界限产生对抗效力的必要条件。

## 四、现代海洋秩序下美国外大陆架主张的正当性缺失

《海洋法公约》是现代国际海洋秩序的基石。《海洋法公约》是广大发展中国家积极参与的多边主义产物,并且近乎全面地涉及当时各国所能考虑到的各类海洋法问题。正如公约序言所表达的,《海洋法公约》是“本着以互相谅解和合作的精神解决与海洋法有关的一切问题的愿望”而缔结的,其目的是“在妥为顾及所有国家主权的情形下,为海洋建立一种法律秩序,以便利国际交通和促进海洋的和平用途,海洋资源的公平而有效的利用,海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境”。当前,《海洋法公约》也取得了近乎普遍性国际条约的地位。

美国作为《海洋法公约》的“局外人”,其外大陆架主张也和以《海洋法公约》为基础的现代海洋秩序产生了冲突。这种冲突体现在:其一,美国依据习惯国际法提出的外大陆架主张有违《海洋法公约》“一揽子协议”的条约精神;其二,美国外大陆架主张的论证逻辑,本质上是对《海洋法公约》的选择性适用。因此,美国外大陆架主张缺乏正当性基础,其在国际法上的效力进一步削弱。

### (一)《海洋法公约》的“一揽子协议”性质

众所周知,《海洋法公约》是“一揽子协议”。在《海洋法公约》的语境下,所谓“一揽子协议”有程序和内容两方面的意涵。其一,“一揽子协议”是第三次海洋法会议创新采用的一项缔约技术。与缔约国对约文草案逐条讨论并投票通过的缔约方式不同,“一揽子协议”指各国代表无须就特定议题分别投票,而是全局性地考察约文的所有内容后,决定是否接受约文整体。采用这一技术是因为,第三次联合国海洋法会议有近 160 个国家参与,涵盖了当时世界上几乎所有国家,特别是包括刚经历了去殖民化浪潮取得独立的广大亚非拉国家。大量发展中国家和新独立国家的国家利益与工业化国家迥异;沿海国

---

① International Law Association, Second Report of Committee on Legal Issues of the Outer Continental Shelf (Toronto, 2006), p. 15.

② Dolliver Nelson, *The Settlement of Disputes Arising from Conflicting Outer Continental Shelf Claims*, International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 24 (3), 2009, pp. 418-419.

③ *Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal* [2012] ITLOS Rep 4, p. 106.

④ *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond* 200 *Nautical Miles from the Nicaraguan Coast* [2016] ICJ Rep 100, p. 136.

与内陆国对海洋利用的诉求也存在巨大的鸿沟;以美国、苏联为代表的海洋霸权对航行自由的利益又与沿海国渴望控制近岸海域及其资源的利益形成冲突。因此,“一揽子协议”的缔约技术,能够保证缔约国全局性地评判公约是否符合其核心利益,并在不同的利益群体间实现利益的交换和妥协。

其二,《海洋法公约》的实质内容构成权利与义务彼此依存、制度和制度互为条件的“一揽子协议”。公约文本是多种利益斗争与妥协的产物。这就导致很多国家接受《海洋法公约》并非因其同意其中的所有条款,而只因其核心或重大利益得到保障,因而可以容忍那些其并不认同的条款。例如,在亚非拉发展中国家内部,沿海国的主要诉求是确立 200 海里专属经济区制度,而内陆国则要求获取海洋资源。最终的妥协反映在公约第 69 条,即内陆国有权在公平基础上获取沿海国专属经济区内生物资源的适当剩余部分。这样的例子在《海洋法公约》中比比皆是。

《海洋法公约》中的外大陆架制度也充分体现了“一揽子协议”。除了上文已经阐述的大陆架界限委员会的审议机制及其对沿海国确定大陆架外部界限的裁量权限制外,《海洋法公约》第 82 条对沿海国施加了收益共享义务(revenue-sharing obligation),即沿海国应就其外大陆架上非生物资源的开发缴付费用或实物,并由国际海底管理局向其他缔约国分配。第 82 条收益共享义务是缔约国接受沿海国享有 200 海里以外大陆架权利的必要条件,也是对外大陆架主张缩减深海海底区域范围的直接回应。第 76 条与第 82 条的内在联系得到了普遍承认。例如,曾任国际海洋法法庭法官的赫尔穆特 · 图尔克指出:“第 76 条和第 82 条之间存在不可分割的联系,两者共同构成以‘一揽子协议’为根本依据的《海洋法公约》的必要组成。”①新西兰学者乔安娜 · 莫索普认为,第 82 条构成对 76 条中沿海国大陆架权利的限制。②

就《海洋法公约》缔约国而言,同时履行第 76 条和第 82 条是其善意履行条约的题中之意。需要指出,第 82 条尚未成为习惯国际法规范,这是因为很多国家尚未完成确立大陆架外部界限的程序,也还未在 200 海里以外大陆架上进行开发,因此尚未产生实施第 82 条的国家实践。虽然第 82 条的习惯国际法地位存疑,但第 76 条与第 82 条之间的内在联系却是毋庸置疑的。美国以习惯国际法为依据的外大陆架主张未能体现外大陆架制度在《海洋法公约》中得以确立的必要交换条件。截至目前,美国尚未在任何场合提出将履行第 82 条义务。若这一立场不改变,则美国外大陆架主张将违背权利与义务相平衡的“一揽子协议”精神。

**(二)选择性适用《海洋法公约》的问题**

美国以习惯国际法为依据的外大陆架主张,还构成对《海洋法公约》的选择性适用,侵害了现代国际海洋秩序的多边主义基础。

“一揽子协议”的程序和实质内含决定了,国家整体性接受《海洋法公约》是维护各国利益平衡与妥协的必然要求。《海洋法公约》中的规范与机制贯彻了禁止缔约国选择性适用条约条款的目的。首先,《海洋法公约》第 309 条规定,除非公约条款明示许可,缔约国不得对公约作出保留或例外。其次,《海洋法公约》第 312 条至 316 条规定了严苛的修正程序,固化了“一揽子协议”的实质内容。在《海洋法公约》生效后,至今没有任何国家提出启动修正程序的建议案,且缔约国大会也认为公约是不同国家利益妥协所产生的“一揽子协议”,新的挑战和公约未曾规范的事项应在《海洋法公约》的法律框架内解

① Helmut Tuerk, *Questions Relating to the Continental Shelf beyond* 200 *Nautical Miles: Delimitation, Delineation, and Revenue Sharing*, International Law Studies Series, Vol. 97, 2021, p. 239.

② Joanna Mossop, *The Continental Shelf Beyond* 200 *Nautical Miles: Rights and Responsibilities* (Oxford University Press, 2016), p. 129.

决。① 最后,《海洋法公约》确立了包括强制程序在内的争议解决机制,其主要目的是维护公约解释和适用的一致性,以维护“一揽子协议”的稳定。②

这些规范和制度表明,禁止选择性适用是《海洋法公约》作为现代国际海洋秩序基石的根本要求。第三次海洋法会议闭幕式上,大会主席强调:“一个国家不可能只选择它喜欢的,而无视它不喜欢的。权利和义务是并行不悖的,只要求《公约》规定的权利而不愿意承担相应的义务是不被允许的。”③包括越南、苏联、尼泊尔等国在内的不少国家也在闭幕式上指出,虽然《海洋法公约》的文本并未满足它们所有的诉求,但仍会以一种妥协的精神接受公约的所有内容。④ 就连美国代表也曾在谈判中表态:“由于公约是反映了不同国家不同诉求的‘一揽子协议’,允许对公约进行保留将难免允许一国消除其他国家接受条约的必要交换条件。”⑤美国的外大陆架主张只将《海洋法公约》第 76 条的实质性规范视为习惯国际法,而不考虑第 76 条的程序性规范和第 82 条的收益共享义务,恰恰是对其他国家接受外大陆架的必要交换条件置之不顾,违背了《海洋法公约》禁止选择性适用的基本精神。

此外,美国选择性适用外大陆架制度还对属于现代国际海洋秩序基本原则的“人类共同继承财产”原则造成了冲击。“人类共同继承财产”是《海洋法公约》的根本原则之一,其关键要素包括任何国家不得侵占国家管辖范围以外的深海海底、国际社会共同管理国家管辖范围以外的海底矿产资源以及国际社会分享资源开采的惠益。⑥ 该原则的提出与确立反映了广大第三世界国家变革传统海洋法的决心与胜利,是维护发展中国家利益、建立公正的现代国际海洋秩序的集中体现。如上文已经揭示的,沿海国大陆架外部界限是沿海国管辖海域与深海海底区域的分界线,大陆架界限委员会的主要作用在于维护“人类共同继承财产”不受沿海国过度主张的侵蚀。大陆架界限委员会的审议机制也保证了其他缔约国对于涉嫌侵害“人类共同继承财产”的大陆架划界案,可提出反对意见,从而维护“人类共同继承财产”原则。例如,针对日本 2008 年向大陆架界限委员会提出的以冲之鸟礁为基础的外大陆架主张,中国以“人类共同继承财产”原则为依据,提出该外大陆架主张侵蚀国际海底区域,最终促使大陆架界限委员会未对冲之鸟礁的外大陆架问题作出任何建议。⑦ 美国选择性适用《海洋法公约》规范提出外大陆架主张,使其他国家难以获知美国的大陆架外部界限是否侵蚀了深海海底区域,也难以利用《海洋法公约》程序制约美国的外大陆架主张。

综上所述,美国的外大陆架主张有违《海洋法公约》“一揽子协议”精神,构成对公约的选择性适用。美国外大陆架主张在现代国际海洋秩序中的正当性缺失也削弱了其在国际法上的效力。

## 结　语

美国 2023 年提出的外大陆架主张是其减少关键矿产进口依赖、强化关键矿产供应链政策的重要环节。虽然美国是大陆架法律制度产生和演变的重要参与者,但《海洋法公约》对外大陆架制度的革新,尤其是其中程序性规范对大陆架外部界限效力的制约,使美国依据习惯国际法提出的外大陆架主张难

---

① Report of the twenty-second Meeting of States Parties, Parties (New York, 4-11 June 2012), SPLOS/251, para. 107.

② Andrew Serdy, “Article 281” in Alexander Proelss ed, *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Hart, 2017), p. 1814.

③ *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume XVII*, p. 135.

④ *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume XVII*, pp. 101-116.

⑤ Hugo Caminos & Michael R Molitor, *Progressive Development of International Law and the Package Deal*, American Journal of International Law, Vol. 79(4), 1985, p. 875.

⑥ 戴瑛:《总体国家安全观视角下的 BBNJ 国际协定及中国应对》,《广西社会科学》2023 年第 1 期,第 29 页。

⑦ 贾宇:《改革开放 40 年中国海洋法治的发展》,《边界与海洋研究》2019 年第 4 期,第 20—21 页。

以在国际法上产生对抗其他《海洋法公约》缔约国的效力。同时,美国仅主张符合其利益的外大陆架实质性规范,却不承认与之配套的第 82 条收益共享义务,更不接受大陆架界限委员会的程序监督,这种选择性适用《海洋法公约》的行为破坏了制度内部的相互依赖结构,也背离了现代国际海洋秩序形成和发展所仰赖的多边主义精神。应当认识到,美国以习惯国际法为依据提出外大陆架主张并非孤立现象,而是美国长期选择性适用《海洋法公约》的缩影。从航行自由、领海基线,到外大陆架制度,美国始终只将符合其利益的《海洋法公约》规范视为习惯国际法,而忽视甚至挑战那些被其他《海洋法公约》缔约国所普遍接受为习惯国际法原则的规范。2025 年《美国海底关键矿产行政令》要求对美国国家管辖范围以外海底进行商业矿产资源勘探开发就是美国单边主义挑战“人类共同继承财产”原则的最新体现。事实上,美国阻挠乃至破坏多边国际机制实施的单边主义行为也并不限于国际海洋法领域。① 本文从国际法和现代国际海洋秩序的视角出发,系统剖析了美国外大陆架主张的效力缺陷,力图为揭示美国单边主义行为对现代国际海洋秩序的破坏提供国际法理论依据和论证进路。

# On the Legal Effect of the United States' Claim for Outer Continental Shelf under International Law

Liao Xuexia

(*School of Law*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

**Abstract**: The U. S. claim for continental shelf beyond 200 nautical miles put forward in late 2023 and President Trump's 2025 *Executive Order of Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources* reflect a long-term strategy to reduce dependence on imports of certain critical minerals by exploiting offshore resources. However, given the status of the United States as a non-party to *the United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), the legal effect of the U. S. claim for outer continental shelf under international law is far from clear. This article argues that although the United States played a major role in shaping the legal continental shelf regime, the innovations of the UNCLOS subject the legal effect of outer continental shelf limits to compliance with the procedural rules. As a result, as a non-party, the U. S. claim based on customary international law is not automatically opposable against UNCLOS parties. Moreover, this article argues that the U. S. outer continental shelf claim lacks legitimacy under modern international legal order of seas and oceans.

**Key words**: outer continental shelf; U. S. *Executive Summary* (《执行摘要》); *United Nations Convention on the Law of the Sea* (《海洋法公约》); package deal

(责任编辑　郭昌盛)

① 参见宋阳:《论生物武器行为的国际罪行属性及中国管辖路径》,《浙江工商大学学报》2023 年第 2 期,第 62 页。